

TENDENCIAS GLOBALES: INCIDENCIA EN LA REGIÓN¹ Y CONSECUENCIAS PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Gabriel Sánchez Avendaño²

Las tendencias globales han afectado un sinnúmero de factores de nuestra sociedad, y en particular su organización territorial. Actualmente nuestro planeta está dividido político-territorialmente en estados, una figura que tuvo su apogeo en un momento dado, pero que hoy en día ha entrado en un período de decadencia: la "desestatización".

Históricamente el estado apareció como una alternativa a las deficiencias de las estructuras políticas anteriores, y en particular la monarquía. Este se basa en el principio de la soberanía, que le otorga un monopolio del poder dentro de unos límites establecidos, y en la no-intervención de los asuntos internos de las otras naciones, con el fin de establecer y respetar la igualdad soberana de los estados. Pero con el transcurso del tiempo, el concepto de soberanía ha venido evolucionando, y particularmente en lo que a la territorialidad se refiere.

1 Es importante subrayar que el término "región" puede prestarse a cierta confusión. Por esta razón es necesario especificar que al hablar de región en el contexto de la integración y la globalización, se hace referencia a un grupo de países vecinos o del mismo continente, mientras que dentro del contexto de la descentralización, región significa una entidad territorial dentro de un estado centralista. En el caso concreto del título, el término región se emplea dentro del contexto de la descentralización.

2 Gabriel Sánchez Avendaño, Director de la Especialización en Integración en el Sistema Internacional, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. E.mail: gabriel@javercol.javeriana.edu.co. Ponencia para el diplomado internacional en descentralización organizado por la Organización de Estados Americanos —OEA— y la Pontificia Universidad Javeriana, julio de 1999, Santa Fe de Bogotá.

La descentralización aparece como una estrategia para mejorar la presencia del estado en el territorio nacional, mientras que por el contrario las tendencias globales han debilitado la soberanía territorial del estado. De este modo estamos enfrentados a dos procesos que aparentemente se oponen en su objetivo, pero que como veremos a continuación son mucho más complementarios de lo que parece, si se estudian detenidamente.

Antes que nada y para empezar, dedicaremos la primera parte a una pequeña reseña de las tendencias globales, y luego en la segunda parte de este artículo analizaremos las similitudes y la interrelación que existe entre la descentralización y las tendencias globales. Por último en una tercera parte insinuaremos que para adaptarse a las tendencias globales es necesario inclusive ir más allá de la descentralización, y comentaremos la experiencia del antiguo continente en este aspecto, ya que la Unión Europea lleva muy adelantado un proceso de fortalecimiento de las regiones manejado a nivel continental.

1. LAS TENDENCIAS GLOBALES

Tanto la globalización como la integración buscan un proceso de armonización, pero si bien la primera lo hace a nivel mundial, la segunda busca hacerlo de manera fragmentada por regiones.

1.1. La globalización.

A pesar de que no se sabe realmente cuándo fue la primera vez que se empezó a hablar de globalización, sí parece haber consenso sobre el hecho que la década de los años noventa ha sido la época de su mayor dinamismo. En realidad, esto se debe a que con el final de la guerra fría se estableció un nuevo orden mundial. La victoria del capitalismo sobre el comunismo facilitó la expansión de las ideas de la economía de mercado ante la ausencia de un opositor de talla. De este modo se empieza a promover la idea de establecer el libre comercio entre los países. La globalización es entonces ante todo un proceso económico, que busca armonizar las reglas del comercio internacional basándose en los preceptos del neoliberalismo. El objetivo es lograr la armonización de los mercados a nivel mundial con el fin de poder vender los productos en cualquier rincón del planeta.

En realidad si se mira desde un punto de vista puramente económico, la globalización no es más que una propuesta a las dificultades que atravesaban las economías a finales de los años ochenta. La estrategia

era fomentar las exportaciones hacia nuevos mercados con el propósito de mejorar la salud macroeconómica de los estados, saneando sus balanzas comerciales, sin considerar que para que los demás países abrieran sus puertas, también tocaba abrir las propias. De este modo para poder mejorar sus exportaciones, un país tiene que fomentar la apertura de su mercado interno y así exponerse en casa, a la competencia de las importaciones de otros países. Si bien al principio todo parece marchar, y el gran beneficiado es el consumidor, muy rápidamente llega el desencanto, sobre todo en los países en vía de desarrollo, ya que a pesar de existir el libre comercio, en la práctica los productos de los países más desarrollados son los más competitivos. De este modo no sólo es necesario ser muy competitivo para ingresar a los mercados más exigentes, sino que además en el mercado interno los productos nacionales se empiezan a ver desplazados por las importaciones. La balanza comercial de los países en vía de desarrollo aumenta en volumen, pero el déficit vuelve a los mismos porcentajes de desequilibrio. Además esto provoca una mayor permeabilidad de las fronteras estatales a los problemas globales, haciendo más vulnerables a los países ante las crisis mundiales. Asimismo, también afecta la estructura política de los estados, ya que ante la mayor vulnerabilidad de los mismos, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las multinacionales e inclusive estados más fuertes intervienen cada vez más en los asuntos internos de los países en vía de desarrollo, debilitando en la práctica la aplicación de su soberanía nacional.

Adicionalmente, esta situación ha provocado un proceso paralelo que algunos han llamado "mundialización". Es un proceso que también busca la armonización global, pero en otros sectores como la información o la cultura. En realidad lo que ha sucedido, es que con la globalización de los mercados, servicios como los del sector de las telecomunicaciones al exportar sus productos, transmiten también a través de ellos, información. De este modo, una cadena de televisión por cable como CNN, no sólo ofrece un servicio a nivel mundial, sino que además transmite una visión particular de la información, de tal forma que todo el planeta ve con los mismos ojos los hechos del acontecer diario, lo cual no sucedía cuando la televisión informaba desde un punto de vista local.

Sin embargo, la globalización es un proceso que apenas está en gestación, y para llegar a su objetivo final aún debe pasar por una serie de etapas, y en particular el hecho de considerar temporalmente, las particularidades y necesidades regionales. De ahí la importancia de la integración regional.

1.2. La integración

En términos generales la integración persigue la misma meta que la globalización, pero a escala regional, y por lo tanto el componente económico también es fundamental. Sin embargo, aquí aparece un debate entre quienes ven a la integración desde un punto de vista exclusivamente económico, y los que por el contrario tienen una visión más integral de la integración, anexando a lo económico aspectos como el político y el social.

Entre los que defienden esta última posición se encuentran en especial estados latinos, como es el caso de algunos países de América Latina o de la zona latina de Europa, y a otros como Alemania. En este caso la integración es concebida de forma integral. El propósito no sólo es una integración económica, sino también política y social. En el caso de Europa continental, esto se explica porque países como Francia, Alemania o Italia veían en la integración una manera de reconstruir sus naciones tras la Segunda Guerra Mundial, y en el caso de Portugal, España o Grecia la integración fomentó el establecimiento definitivo de la democracia. De la misma manera la integración impulsada por la Asociación Latinoamericana de Integración —ALADI— en América Latina busca en cierta medida desarrollar a los países de la zona. En todos estos casos, el objetivo es más un bienestar social que económico.

Por el contrario, del otro lado se sitúan los anglosajones, particularmente Estados Unidos y Gran Bretaña, así como algunos países escandinavos. Estos países tienen una visión de la integración exclusivamente económica y comercial, y por lo tanto la ven como un complemento de la globalización. Fomentan procesos de integración regidos por las normas comerciales mundiales, y es por ello que siguen las directrices de la Organización Mundial del Comercio —OMC—, que sólo tiene previstas como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida en su artículo XXIV, las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras. En este caso la explicación se debe a que tanto Estados Unidos como Gran Bretaña gozan de cierta hegemonía en sus regiones, y por lo tanto no les conviene integrarse demasiado, ya que al hacerlo podrían ser vulnerables ante quienes en principio dominan. Entre mayor sea la integración, mayor es la cesión de soberanía y por esta razón estas naciones prefieren limitarse a procesos de integración poco exigentes en ese sentido. En cuanto a países como Canadá, Dinamarca o Noruega, las resistencias se deben a que éstos ya gozan de unos niveles de vida bastante altos, y por lo tanto sólo esperan de la integración ventajas en el plano económico, pero también le temen a una integra-

ción en donde se aplique una libre circulación de personas, ya que justamente por sus estándares de vida, verían los flujos de inmigrantes aumentar exponencialmente.

De este modo, mientras los "latinos" prefieren una integración que evoluciona por etapas de manera vertical (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria, etc...) obedeciendo a una visión integral (económica, política y social) como en el caso de la Unión Europea, la Comunidad Andina o inclusive el MERCOSUR, los "anglosajones" por su lado defienden una integración económica (se limitan a zonas de libre comercio) y evolucionan de manera horizontal (incluyen un sinnúmero de temas nuevos que por lo general no abarcan las zonas de libre comercio tradicionales). Esto se ve claramente con Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica —NAFTA—, o en el caso de Gran Bretaña que en los inicios de la Comunidad Económica Europea —CEE—, replicó con otra propuesta, la Asociación de Libre Comercio Europea —EFTA. Inclusive hoy en día, a pesar de pertenecer a la Unión Europea, este país se opuso enérgicamente a ratificar el capítulo social en Maastricht, y aún no hace parte de la Unión Económica y Monetaria, al igual que Dinamarca. El caso extremo es el del pueblo noruego, quien, en dos ocasiones, a través de consultas populares, se ha pronunciado en contra de la adhesión a la Unión Europea.

En relación con el Área de Libre Comercio de las Américas —ALCA—, a primera vista éste parecería ser un proceso de integración al estilo anglosajón, pero en realidad tiene otra característica que lo hace particular. ¿Se trata de un proceso de integración continental o de un proceso de globalización regional? Es un proceso a mitad de camino entre la integración y la globalización; es una integración de integraciones, y en ese sentido surgen varias inquietudes: de hacerse realidad el ALCA, diluiría un proceso como el del NAFTA, que también es una zona de libre comercio, pero en el caso de la Comunidad Andina o el MERCOSUR, se mantendría todo aquello que vaya más allá de las zonas de libre comercio, es decir las uniones aduaneras "imperfectas"

En un contexto más global, esto podría dividir al continente en una zona integrada al estilo OMC, que iría de Canadá a Centroamérica, muy similar a lo que busca la cuenca del Pacífico, y otra zona integrada al estilo ALADI, que iría de Panamá hasta la tierra del fuego, y en ese sentido América del Sur se situaría en una posición más cercana a la de la integración europea.

2. LA RELACIÓN ENTRE LAS TENDENCIAS GLOBALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Empezaremos resaltando las similitudes entre ambos casos, para luego establecer los efectos de su interrelación. Sin embargo, vale la pena señalar que a partir de ahora cuando hablemos de tendencias globales hablaremos mucho más de integración que de globalización, dado que esta última es un proceso que afecta indirectamente la estructura política del Estado, mientras que la integración y la descentralización sí lo hacen directamente.

2.1. Las similitudes

Entre las principales similitudes que se pueden observar entre la integración y la descentralización, están la utilización del principio de subsidiariedad, y una leve tendencia al federalismo.

2.1.1. *El principio de subsidiariedad*

El Estado, además de ver sus obligaciones aumentar de manera exponencial, impidiéndole cumplir con todas ellas a cabalidad, es una institución que actualmente es muy pequeña para enfrentar los retos de las tendencias globales, y a la vez demasiado grande para representar los intereses locales. Consciente de esta situación, éste ha venido optando por acudir a una serie de actores para delegar en ellos funciones, y así, además de aliviar el peso de la administración sobre el gobierno central, lograr que dicha administración se adapte mejor a las necesidades globales y locales. Esta delegación se hace basándose en la idea que el gobierno central sigue teniendo la hegemonía de la soberanía, pero que a pesar de ello se puede ver ayudado o subsidiado por otras entidades. En los asuntos locales recurre a entidades territoriales de índole infranacional delegándoles poder político a través de la descentralización, y en los asuntos internacionales acude a entidades territoriales de índole supranacional delegándoles poder político a través de la integración.

La descentralización como la integración son procesos que exigen una reforma de la estructura política del Estado, el cual para lograrla se apoya en el concepto de subsidiariedad. De esta manera, tanto las entidades descentralizadas como los órganos de integración, subsidian al gobierno central en la toma de decisiones políticas. Se podría decir que el estado central se convierte así en el eslabón perdido entre la integra-

ción y la descentralización, y que éstos dos últimos son dos procesos con niveles diferentes en la escala de delegación de poder político del estado.

Esta situación tiene una gran ventaja, dado que ya no es un gobierno lejano el que decide sobre cierto tipo de situaciones, sino que lo hace una entidad mucho más involucrada y comprometida con las particularidades de los temas sobre los cuales hay que tomar una decisión. De este modo un gobierno municipal es mucho más competente para decidir sobre ciertos asuntos locales, y un órgano perteneciente a un proceso de integración tiene una mejor visión de conjunto sobre ciertas problemáticas que inciden en varios países de una misma región. Sin embargo, el gobierno central sigue teniendo una gran preponderancia sobre todos los temas y la delegación de poder a través de la descentralización o la integración sólo se hace en temas considerados por este último como "residuales".

2.1.2. Una leve tendencia hacia el federalismo

La descentralización y la integración son procesos de delegación de la administración central, pero sólo en temas de menor relevancia, en parte porque el gobierno central quiere seguir teniendo el monopolio de la soberanía, y teme que si delega demasiado, puede empezar a perderla.

Aunque este riesgo existe realmente, la prioridad debe darse a la transformación del estado, para responder a las necesidades actuales, dejando de lado la tendencia a mantenerlo en su forma tradicional.

Esto significa que el gobierno central debe empezar a delegar mayor poder a las entidades locales, ofreciéndoles una mayor autonomía a la hora de enfrentar sus propios problemas, que implica una desviación de una simple descentralización en donde la presencia del gobierno central aún es muy fuerte, hacia un sistema en donde las regiones y localidades tengan la posibilidad de decidir sin la menor injerencia de las instituciones centrales. Concretamente esto significaría pasar de un sistema de descentralización a un sistema federal.

Las regiones y municipios que más necesitan de esta autonomía son aquéllos situados en las fronteras con países con los cuales se encuentran altamente integrados. En el caso de la frontera mexicana con Estados Unidos, afortunadamente el país azteca se rige por un sistema federal, pero en países unitarios como la frontera colombiana con Ve-

nezuela o la frontera francesa con Alemania, la burocracia centralista dificulta las relaciones con las comunidades vecinas del otro lado de la frontera.

Asimismo en el contexto de la globalización, un país de tamaño mediano no tiene ninguna capacidad de incidencia en los asuntos internacionales por sí solo, sino actuando en bloque con sus vecinos. Pero si la integración se limita a una simple coordinación o cooperación en asuntos comunes, el proceso no llegará muy lejos. Para obtener resultados es necesario delegar en los órganos integracionistas más poder que les permita exigir un mayor compromiso por parte de los integrantes, y esto sólo se logra si los estados miembros empiezan a delegar en dichos órganos parte de la soberanía que ellos mismos detentan. Al hacerlo el proceso de integración empieza a tener cierta supremacía sobre los estados miembros, lo que en términos claros significa que estos últimos entran en una etapa de transición en donde pasan de ser estados independientes, para empezar a convertirse en estados federales³. De hecho un proceso de integración necesita instituciones supranacionales para que en caso de conflicto, éstas puedan mediar la reconciliación, evitando así dejarla en manos de la simple voluntad de los estados implicados, con los riesgos que esto implica.

La región suramericana contiene todos los elementos para ilustrar lo anterior: en tanto los conflictos económicos entre Colombia y Venezuela tienen en la Comunidad Andina un órgano para resolver dichas diferencias, por lo que aquí existe una cesión de soberanía que permite que las decisiones del Tribunal Andino tengan el carácter de cosa juzgada en los dos países, en el caso del MERCOSUR las discrepancias entre Brasil y Argentina no tienen un mecanismo de resolución de controversias establecido, ya que ante el éxito de los primeros años, no vieron la necesidad de darle al proceso un mayor compromiso político fortaleciendo su institucionalidad. Si bien es cierto que en parte esto se debe a que en la Comunidad Andina no existe una asimetría tan marcada entre los miembros, como sí la hay en el MERCOSUR entre Brasil y los otros países, la realidad es que ante conflictos similares el MERCOSUR estuvo a punto de desaparecer, mientras que la institucionalidad de la Comunidad Andina jamás fue cuestionada.

3 Es necesario aclarar que existe otra tendencia que por el contrario considera que los estados no dejarían de ser independientes, y que en vez de tender hacia un sistema federado, estarían construyendo un sistema confederado, un poco al estilo de lo que sucedió con las trece colonias norteamericanas en sus inicios cuando decidieron unirse.

En el caso de la descentralización como en el de la integración se hace cada vez más necesaria una mayor delegación de poder por parte del estado, lo que en ambos casos implicaría tender hacia el federalismo.

2.2. Los efectos de la interrelación entre las tendencias globales y la descentralización

En realidad lo que aquí se busca es identificar cómo se relacionan lo global con lo local para así definir una mejor estrategia de funcionamiento conjunto. Es lo que algunos autores han llamado la "glocalización". Los cambios provocados por las tendencias globales generan nuevos problemas que sólo se pueden resolver desde la óptica de lo local.

Como ya vimos, tanto la globalización como la integración debilitan la estructura política del estado, lo hacen más vulnerable a los factores externos y le exigen cada vez más una mayor cesión de soberanía, permitiendo que decisiones externas tengan cada vez más mayor incidencia en él.

La integración en particular, tiene un efecto negativo sobre el concepto de democracia directa. Con la creación de bloques, la toma de decisión política se desplaza del nivel nacional, al nivel supranacional, alejando así aún más el ente con poder de decisión del ciudadano. La integración aumenta el debilitamiento del concepto de democracia directa en el seno de los estados y para suplir esta carencia es necesario pensar en nuevas formas de participación de los ciudadanos. Los procesos de integración afectan directamente la estructura de los estados, y por lo tanto involucran directamente los intereses de los individuos, ya que deberes y derechos que antes se veían cobijados por el estado, ahora pasarán a serlo por los procesos de integración. El concepto de ciudadano deja de manejarse a nivel nacional para hacerlo a nivel supranacional. En Europa ya no se habla de ciudadanía española, francesa o alemana, sino de ciudadanía europea, que en muchos casos ofrece mayores garantías que las ciudadanía nacionales, lo cual hace que la participación del ciudadano sea de vital importancia, no sólo porque contribuye a la democratización de los procesos de integración, o porque amplía el conocimiento de sus efectos sobre los diversos sectores sociales, y acrecienta el apoyo ciudadano a aquellas iniciativas gubernamentales que consolidan dichos procesos, sino porque además está directamente implicado ya que se modifica el mecanismo de garantías de sus deberes y derechos. Se debe por lo tanto elaborar una integración cercana a los ciudadanos fomentando su participación, o de lo

contrario corremos el riesgo de construir estos procesos reproduciendo los mismos esquemas erróneos que se cometieron al hacerlo con los estados.

La descentralización es la propuesta del estado a esta necesidad. Con ella se busca acercar al ciudadano a los procesos de toma de decisiones ya que la integración los aleja. En ese sentido los dos conceptos son complementarios. La descentralización tiene que entenderse en ese nuevo sentido: el de llenar un vacío que deja la integración.

Lo anterior significaría, que un estado descentralizado está mejor preparado para asumir las tendencias globales. Un sistema demasiado centralizado está totalmente inadaptado a la integración y la globalización, ya que no le permite a las diferentes regiones y municipios de una nación, evolucionar en función de estas tendencias globales, y paralelamente incluir consideraciones de tipo local. Este último punto es fundamental, ya que las distintas localidades de un estado sufren los efectos de las tendencias globales de manera distinta, dependiendo de la capacidad de adaptación de cada una de ellas. Es mucho más fácil adaptar la capital de un país a las nuevas tecnologías en el sector de las telecomunicaciones, que a una pequeña ciudad fronteriza que probablemente lo necesita mucho más.

Pretender seguir manejando los temas internacionales de manera centralizada es pensar que las nuevas tendencias internacionales sólo tienen efecto sobre la administración central de los países, lo cual es completamente falso. Las fronteras estatales son cada vez más permeables a todos los aspectos internacionales, y tanto la integración como la globalización, penetran a los estados hasta en los rincones más profundos de sus territorios.

3. LA NECESIDAD DE IR MÁS ALLÁ DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En realidad si se quiere buscar una estructura político-territorial del estado adaptada a las tendencias globales actuales, la descentralización no es la mejor opción ya que presenta ciertas deficiencias. En cambio, como veremos a continuación, el federalismo estatal, y el fortalecimiento de las regiones o ciudades parecen ser mejores opciones. En este último caso nos detendremos particularmente en el caso de la política regional de la Unión Europea.

3.1. La opción del federalismo

En la descentralización, el gobierno central otorga ciertas prerrogativas a las regiones y los municipios, pero sigue teniendo la exclusividad de las competencias estatales ya que existe un control jerárquico de la administración central sobre los gobiernos regionales y locales. En cambio, en el federalismo, el gobierno central le otorga una autonomía definitiva a los estados federados, dejando a éstos libres de tomar decisiones en ciertos aspectos.

Concretamente esto significa que mientras en un sistema descentralizado un gobierno municipal debe tomar medidas a nivel local incluyendo consideraciones de índole nacional, un mismo gobierno municipal en un sistema federal, a la hora de tomar decisiones, se limita a consideraciones de orden local, excluyendo las de ámbito nacional. De este modo, y teniendo en cuenta que las consideraciones de origen nacional se convierten frecuentemente en obstáculos para tomar decisiones adecuadas a nivel local, es mucho más factible que los gobiernos municipales tomen decisiones más adaptadas a sus realidades locales en sistemas federales, que en sistemas descentralizados.

El federalismo le otorga una libertad a los gobiernos regionales y municipales, necesaria en estos tiempos de globalización, ya que ésta no afecta de manera uniforme a un país entero, sino que algunas regiones o municipios están más expuestos a las transformaciones que otros, y para ello, en la descentralización el margen de maniobra depende del gobierno central, mientras que con el federalismo existe una autonomía que permite actuar con mayor libertad.

Una ilustración de lo anterior es la diferencia de manejo que se ha dado a ciudades llamadas "biculturales" como Miami, Montreal y Marsella, ciudades que por razones distintas deben enfrentar el biculturalismo. En el caso de Miami la cultura anglosajona debe manejar una estrecha interrelación con una influencia hispanolatina cada vez más marcada. Montreal por su parte debe conciliar un nacionalismo francófono muy arraigado en el seno de una sociedad mayoritariamente anglosajona. Por último Marsella, de arraigada cultura francesa, debe enfrentar una fuerte influencia árabe debido a la cercanía geográfica de dicha ciudad con las excolonias francesas del norte de África.

Las realidades de estas tres ciudades son muy distintas a las de sus respectivas capitales, Washington, Ottawa y París. Por esta razón, la

única manera de poder enfrentar las especificidades locales, es a través de una cierta autonomía que permita tomar decisiones adaptadas a dichas realidades. En el caso de Estados Unidos y Canadá, por tratarse de estados federales, esto ha sido posible. El Estado de la Florida ha logrado conseguir que en algunos colegios se enseñe en español, y en la provincia de Québec se logró imponer el uso del francés como idioma prioritario sobre el inglés, contrariamente a lo que sucede en resto de Canadá. En cambio en la región de PACA (Provence-Alpes-Cote-d'Azur) sólo existe una leve descentralización por parte del gobierno central francés, el cual no le permite reconocer particularidades que en alguna medida facilitarían la convivencia de la comunidad árabe en la ciudad de Marsella. Francia por ser un país unitario, al reconocerle ciertas ventajas a la minoría árabe, debería hacerlo sobre todo su territorio, lo que implicaría entonces que otras regiones francesas con cierta tendencia nacionalista como Bretaña o Córcega, también exijan reconocimientos particulares.

Lo anterior no significa que un estado con tradición unitaria deba volverse federal; lo que se sugiere es llevar la descentralización lo más lejos posible, de tal manera que las regiones obtengan un importante grado de autonomía. En este sentido vale la pena mencionar casos como España o Italia, que sin ser federados le han otorgado gran autonomía a sus comunidades autónomas y regiones, respectivamente. En el caso de España, la situación es un poco particular, ya que la misma Constitución de 1978 reconoce la existencia de diferentes naciones al interior de la nación española⁴. Además una comunidad como la catalana, y en particular su principal partido político CiU (Convergencia i Unió) se han convertido en un aliado estratégico para el ejecutivo español a la hora de formar coaliciones para gobernar, lo que les permite a cambio obtener un mayor reconocimiento de sus particularidades, si se compara con el resto de las demás comunidades autónomas.

3.2. El fortalecimiento de las regiones y de las ciudades

El fortalecimiento de las regiones es otro de los esquemas que en estos últimos años ha tenido cierta acogida para adaptar lo local a la evolución global. Hoy en día se conciben algunas regiones como polos de atracción para la internacionalización, o inclusive se habla de ciudades - regiones o megaciudades que buscan el mismo objetivo.

⁴ Esto se presta para cierta confusión, ya que a pesar de tratarse de descentralización, podría pensarse que se está hablando de federalismo.

En un mismo país las condiciones de desarrollo son distintas para las diferentes regiones, y por lo tanto algunas se adaptan más rápidamente que otras a las tendencias globales; de esta manera las regiones más adelantadas se convierten en una especie de motor que impulsan a las más atrasadas. En cierta medida las primeras "subsidian" con sus excedentes el desarrollo de las segundas y existen varios ejemplos como el caso de las provincias costeras chinas, o los estados fronterizos del norte de México. Estos se han desarrollado a tal punto que no sólo han aumentado el desfase de los niveles de desarrollo con las zonas del sur, sino que además el país entero se ha volcado hacia esa zona, implementando una serie de medidas para facilitar su desarrollo. La flexibilización del régimen laboral en México se debe en gran medida a las maquilas instaladas cerca del río Grande, y el 80% del servicio consular mexicano en el exterior está concentrado en los estados del sur de Estados Unidos.

Asimismo, el fortalecimiento de la región también constituye un factor de reconocimiento de las particularidades sociales y culturales. De este modo la globalización intenta hacer resurgir el elemento sociocultural regional, que la creación de los estados intentó diluir. En muchos casos la creación del estado como ente político-territorial trató de relacionarse al concepto sociocultural de nación. Desafortunadamente esta asimilación en muchos casos fue artificial, y lo único que logró fue exacerbar las diferencias socioculturales al interior de los estados, generando conflictos de tal magnitud, que por ejemplo provocó los dos episodios más sangrientos del siglo veinte: las dos guerras mundiales. Particularmente en Europa y África, las fronteras estatales dividieron culturas muy arraigadas. El País vasco y Cataluña son dos casos de naciones que quedaron divididas por la frontera franco - española. Hoy en día existe un País vasco español y un País vasco francés, así como una Cataluña española y una Cataluña francesa. La diferencia radica en que las zonas que quedaron en territorio español han logrado mantener mucho más su entidad, debido a que gozan de una gran autonomía regional, a pasar de un paréntesis durante el franquismo, en comparación con las zonas en territorio francés, donde el centralismo se aplica rigurosamente desde la época de Napoleón. Este ejemplo corrobora además, la necesidad de otorgarle una mayor autonomía a las regiones, para así permitir un mayor desarrollo de las particularidades locales, tal como ya lo expusimos anteriormente.

Pero existen otros casos en donde las naciones se han visto atrofiadas por las divisiones estatales. La zona fronteriza franco - alemana de Alsacia, que después de haber sido parte de uno y otro país, es hoy en

día una nación con particularidades muy singulares, resultado de las mutaciones caprichosas de la historia. En el caso del continente africano la situación es aún más drástica, ya que los estados que se independizaron como fruto del movimiento de la descolonización, lo hicieron conservando las antiguas fronteras coloniales que no eran otra cosa que las demarcaciones de territorio de las posesiones de los estados colonizadores europeos, en función de sus avances y hazañas militares, pero que no respetaban ni correspondían para nada con los límites de los territorios ancestralmente ocupados por las diferentes tribus africanas. La región subsahariana del continente está llena de estos ejemplos, destacándose recientemente el caso de Ruanda, un estado donde la convivencia entre las tribus Tutsi y Hutu ha provocado importantes brotes de violencia.

Es así como el fortalecimiento de la región, no sólo corresponde a una estrategia política para enfrentar más adecuadamente los nuevos retos internacionales, sino que también refleja la existencia de una inmensa diversidad sociocultural en nuestro planeta globalizado.

Inclusive algunas ciudades o conjunto de ciudades han empezado a convertirse en polos de atracción global. Sin embargo, a pesar de que la tendencia mundial es a una cada vez mayor concentración de la población en zonas urbanas, en el próximo siglo es posible que empiece a invertirse la tendencia del éxodo rural, por lo menos en los países industrializados, por cuanto con la evolución de la tecnología, se podrá obtener acceso a los mismos servicios en el campo o en la ciudad, y además las zonas rurales estarán organizadas en función de las grandes ciudades vecinas. Pero para obtener dicho acceso se necesita una infraestructura que en un principio sólo existirá en las zonas rurales de los países industrializados. De esta forma es posible que mientras en Europa occidental se empiece a hablar de "éxodo urbano", megaciudades del tercer mundo como México D.F., São Paulo, Bombay o Calcuta continúen observando un aumento exponencial del volumen de sus poblaciones. Las pobladas costas del este y oeste de Estados Unidos podrían también sufrir importantes flujos migratorios hacia el interior del país, mientras que en el cono sur se establecería un eje de desarrollo urbano Valparaíso - Santiago - Mendoza - Córdoba - Rosario - Asunción - São Paulo. La única excepción en un país industrializado sería la megalópolis que podría surgir de la unión de dos ejes: el de Tokio - Yokohama - Nagoya, con el de Kioto - Osaka - Kobé, pero esto se debería a una particularidad de la isla japonesa de Honshu: a mediano plazo es muy difícil solucionar su gigantesca y cada vez mayor densidad demográfica por kilómetro cuadrado, sobre

todo si se tiene en cuenta que existe una limitación espacial por tratarse de un territorio insular.

3.2.1. La experiencia de Unión Europea: una Europa de las regiones

Finalmente valdría la pena comentar una de las pocas experiencias existentes sobre un proceso de fortalecimiento de las regiones, manejado desde una perspectiva continental, como es el caso de la política regional de la Unión Europea. Allí se ve claramente que el proceso de integración del viejo continente no busca como se esperaría, crear una comunidad en donde el eje principal de la integración serían los estados, sino que tiene claramente proyectada una Europa de regiones en donde todo gira alrededor de éstas.

Este fortalecimiento de las regiones tiene sus antecedentes, ya que históricamente Europa es un continente que se ha construido en torno a estados que no se identifican con naciones. Por lo tanto las actuales fronteras estatales corresponden más a caprichos políticos que a lógicas históricas ancestrales, y al parecer la única forma de terminar de una vez por todas con esta situación, es buscando una entidad territorial que concuerde con la geografía de las naciones. En ese sentido, parece ser que la región sería la solución. Por ejemplo, y para retomar el ejemplo de la frontera franco - española, una sola región vasca o catalana corresponderían mucho más a la realidad. La región ideal, no sería necesariamente una región de un estado europeo, sino más bien una región que abarcara territorios de varios estados europeos. La política regional consistiría entonces en considerar a la región como una entidad territorial transnacional, o para ser más rigurosos, una entidad territorial transestatal.

La idea a largo plazo es fortalecer las regiones que interactúen con dos o más países, y no necesariamente regiones que se limiten a las actuales fronteras nacionales. Lo cual concretamente significa que las regiones fronterizas serían las favorecidas, y de hecho la Unión Europea privilegia los proyectos "transeuropeos", es decir proyectos que mejoren las relaciones entre regiones de diferentes países. Un ejemplo de ello es el de los trenes de alta velocidad, proyecto en el cual se viene creando una red de conexiones entre las principales ciudades de Europa.

Por otro lado, las diferencias de desarrollo entre las regiones son a veces más acentuadas entre dos regiones de un mismo país, que entre dos regiones de países distintos. Por lo tanto una política de desarrollo

regional es mucho más coherente y eficaz si se hace desde la perspectiva comunitaria que desde la perspectiva nacional. Para países como España o Italia en donde existen marcadas diferencias entre un norte bastante industrializado, y un sur con ciertos brotes de pobreza, es mucho más fácil manejar una política de conjunto para ambas zonas sureñas, que políticas nacionales separadas, en donde cada país tendría que hacer comparativamente un mayor esfuerzo.

Asimismo la dinámica del proceso ha integrado tanto a los países, que las regiones fronterizas han llegado a una situación en donde necesitan cierta autonomía para interactuar con sus regiones vecinas de otros países sin tener que pasar por la aprobación de sus gobiernos centrales nacionales respectivos.

También se optó por un proceso de regionalización de Europa con el propósito de fortalecer a las regiones y así debilitar a los estados. Esta situación facilita la integración ya que los principales opositores al proceso de integración son los intereses estatales, mientras que las más favorecidas y por lo tanto las que más impulsan la integración, son las regiones. Cataluña es un ferviente promotor de la integración europea, mientras que España se mantiene en una posición escéptica, ya que la integración podría fortalecer las comunidades autónomas en detrimento del gobierno central.

Asimismo, esta política comunitaria regional presiona a los estados miembros de la Unión, para que reformen sus propias estructuras políticas, con el fin de fortalecer a nivel nacional las entidades territoriales regionales. En términos claros, esto se traduce en procesos de descentralización y de mayor autonomía para las regiones.

Por todas estas razones, el fortalecimiento de las regiones facilita enormemente la integración en el caso de la Unión Europea. Pero ¿cómo funciona la política regional europea?

El objetivo principal de dicha política es eliminar las diferencias regionales que existen en materia de desarrollo económico, con el propósito de lograr un crecimiento lo más homogéneo posible en todo el territorio de la Comunidad. Con este fin, la Unión Europea dispone de cuatro fondos estructurales que aproximadamente equivalen a un tercio del presupuesto comunitario, y que sirven para invertir en iniciativas regionales, es decir proyectos que faciliten las relaciones entre las regiones sin tener que pasar por los gobiernos centrales o capitales. Un caso podría ser la financiación de una autopista que una a dos ciudades intermedias de diferentes países.

La asignación de los recursos también se hace en función de una óptica regional. No sólo el monto se le asigna a la o las regiones involucradas directamente, y no a los estados, sino que además éstos se atribuyen en función de factores de desarrollo de las regiones y no de los estados, evitando caer en el error de evaluar la situación de una región en función de indicadores nacionales. Así las cosas, se calcula el promedio del PIB de todas las regiones de la Unión Europea, y aquellas que queden por debajo del margen establecido serán consideradas regiones prioritarias. De este modo los Landers alemanes de la antigua República democrática, se ven beneficiados por los fondos estructurales a pesar de pertenecer al país de mayor poder económico en el continente y por el contrario regiones ricas de Portugal no recibirán ayudas estructurales a pesar de pertenecer a un país relativamente pobre.

CONCLUSIÓN

Las tendencias globales implican un cambio en la política de descentralización. La globalización y la integración provocan una serie de nuevos problemas que sólo se pueden enfrentar si se incorpora a la visión global el concepto local. Ante la homogeneización de la globalización y la integración, la descentralización aparece como el mecanismo que permite mantener vivas las particularidades locales.

Sin embargo, la descentralización no basta para reconocer las especificidades de cada región. Mientras en un sistema descentralizado el estado se convierte en un conciliador de los diferentes intereses regionales, en un sistema federal las regiones gozan de una autonomía que excluye consideraciones de tipo nacional o de otras regiones del mismo país.

Además, si con la globalización y la integración los estados tienden a debilitarse, lo mismo podría pasar con los procesos de descentralización que ellos mismos fomentaron. Se debe entonces pensar en mecanismos que le permitan a las regiones y a los municipios subsistir independientemente del estado, de manera que no se vean afectados por el debilitamiento del mismo. Es así como el federalismo, pero sobre todo el fortalecimiento de las regiones o de las megaciudades podrían ser opciones. En el futuro podríamos entonces vivir un mundo globalizado dividido territorialmente en regiones. Ante estas proyecciones, se abriría un nuevo horizonte lleno de posibilidades para estados pequeños con dimensiones similares a las de una región, como Uruguay, Luxemburgo o Taiwan.

En realidad el gran cambio que ha traído la globalización es la evolución del concepto de espacio, y por ende el de territorialidad. Hoy en día los medios de comunicación permiten acceder física o virtualmente a cualquier punto del globo terráqueo en un lapso muy reducido, lo que permite un mayor control del territorio a nivel global. En el ámbito político-militar por ejemplo, la geopolítica ya no tiene el mismo sentido; ya no es necesario controlar una porción territorial adelantada, como por ejemplo una isla en la mitad del océano para reabastecer sus barcos, dado que la tecnología permite mantener un portaaviones navegando alrededor del mundo de manera totalmente autónoma durante tres meses sin atracar en un puerto. Esto explica que ya no es tan "doloroso" deshacerse de territorios como Hong Kong o el canal de Panamá.

Pero el más afectado es el estado, ya que uno de sus pilares, el concepto de territorio, queda desvirtuado, afectando así el principio de soberanía territorial. Las multinacionales necesitan expandirse más allá del territorio del estado en el que nacieron, obligando a dichos países a integrarse con otros a través de zonas de libre comercio, que no son otra cosa que un proceso de apertura de las fronteras comerciales. Pero el proceso también busca llegar a una libre circulación de servicios, capitales y personas, lo que diluye poco a poco las fronteras estatales. En el ámbito jurídico el concepto de extraterritorialidad tiene cada vez más adeptos. Así lo demuestran episodios tales como la ley Helms-Burton o el caso del juicio a Pinochet. Asimismo, la cada vez mayor circulación de las personas refleja cómo éstas se van desconectando poco a poco de su lazo territorial con el estado. De este modo la atribución de la nacionalidad, que es el vínculo entre el estado y el individuo, se hace cada vez menos a través del concepto de territorialidad, aumentando así los casos de atribución de nacionalidad por naturalización, o inclusive de doble nacionalidad.

Lo irónico es que mientras nos enfocamos en enfrentar los retos globales, afloran salen a relucir nuevos problemas de índole local. Hoy la competitividad de un producto no se debe tanto a los aranceles que su país haya logrado negociar a nivel nacional, sino a toda la infraestructura de la que se disponga a nivel local para mejorar su productividad. Asimismo cada vez es más común tardar más en el recorrido terrestre del aeropuerto a la casa, que en el trayecto aéreo entre dos ciudades relativamente cercanas.

La globalización exige bajar la toma de decisiones de lo nacional a lo regional o local.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ALBIÑANA A. *Geopolítica del caos*, Le Monde Diplomatique, Debate S.A., Barcelona, 1999.
- BADIE B. *Un monde sans souveraineté*, Fayard, París, 1999.
- BORJA J. y CASTELLS M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona, 1998.
- ISAAC G., *Droit Communautaire Général*, Masson, París, 1995.
- KOFMAN E. y YOUNGS G., *Globalization: Theory and practice*, Pinter, New York, 1996.
- MARTIN H.P. y SCHUMANN H., *La trampa de la globalización: el ataque contra la democracia y el bienestar*, Taurus, Madrid, 1998.
- LACOSTE Y., *Dictionnaire géopolitique des Etats 1998*, Flammarion, París, 1997.
- MCGREW A. y LEWIS P. G., *Global politics*, Polity Press, Cambridge, 1992.
- PACTET P., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Masson, París, 1996.
- EL SAYEGH S., *Comprendre l'Europe*, Godefroy de bouillon, París, 1996.
- SIMAY M., *The future of global governance*, United States Institut of Peace, Washington D.C., 1994.
- SOLDATOS P. y MASCRET J.C., *L'état- nation au tournant du siècle: les enseignements de l'expérience canadienne et européenne*, Université de Montréal, Montreal, 1997.
- VIGNE N., *Les institutions européennes*, ediciones Ellipses, París, 1997.

ARTÍCULOS

- DE LOMBAERDE P., LIZARAZO L. Y SÁNCHEZ G. *El principio de subsidiariedad en el marco de la integración europea*, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1998.
- SÁNCHEZ G. *Los actores de la globalización*, Revista ANDI N° 146, Asociación Nacional de Industriales, Bogotá, 1997.
- SÁNCHEZ G. *Los desafíos de la integración europea a finales del siglo XX*, Papel Político N° 6, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1997.